

障害者相談支援システムの現状と課題

—— 市町村障害者福祉事業の充実を図る「実践課題の政策化」に関する一考察 ——

隅河内 司

〔抄 録〕

障害者相談支援により、市町村の障害者福祉事業を充実させるためには、社会資源の改善・開発を推進する実践として、生活問題を把握し、地域課題を明確化するとともに、それを解決する計画化・事業化に取り組む「実践課題の政策化」が必要である。

本研究では、障害者相談支援システムにおける「実践課題の政策化」の現状について、そのシステムの中核となる基幹相談支援センターを対象にした調査をもとに探求した。

結果としては、「一般的な相談」を含めた安定的な相談支援体制の構築、相談支援事業所等関係機関の緊密な連携のための環境づくりや技術向上に対する福祉専門職の意識と行動、自立支援協議会の活性化などの必要性が課題として明らかになった。

今後、「実践課題の政策化」に向け、基幹相談支援センターの充実・強化が求められる。

キーワード：障害者相談支援、実践課題の政策化、基幹相談支援センター、自立支援協議会

は じ め に

2014年(平成26年)1月、わが国は国連障害者権利条約(以下「権利条約」という)を批准した。これにより社会変革に向け、「権利条約」をあらゆる政策に活かして障害者施策を向上させる大きな責務を負ったことになったのである。

こうした状況の中で「権利条約」の理念を基底とし、自らが住む地域の中で障害者も含め誰もが安心して生き生きと暮らせる地域社会をつくるために必要なこととは何か。筆者は、障害者の人権を守り、豊かな地域生活を保障するには、個人の生活支援や地域づくりを支える福祉実践と自治体政策とが緊密に結びつく継続的な自治体障害者福祉政策の発展が必要であると考えている。具体的には、市町村の障害者福祉事業を充実させる仕組みとして、社会資源の改

善・開発機能を内在する障害者相談支援に期待している。

障害者相談支援は、障害者本人のニーズに寄り添い、安心して地域生活を営めるよう、様々な情報提供や自己決定に必要な助言・支援を行うもので、本人のエンパワーメントや社会的、経済的問題への対応、家族への働きかけなども含めた自立のための支援を行うものである。さらには、本人のストレングスを出発点として、制度ありきではなく、フォーマル、インフォーマルを問わず、地域の社会資源を活用して、利用者の願いや望みの実現に向けて取り組むとともに、地域のネットワークと社会資源を評価し、その改善・開発を推進する福祉実践である。身近な生活問題を把握し、それを踏まえて地域課題を明確化し、新たな事業や施策など具体的な解決策を創造するという一連の流れ、つまり障害者相談支援が持つ「実践課題の政策化」という機能がスムーズかつ確実に実行されることが、基礎自治体である市町村の障害者福祉政策の発展につながるのである。

しかしながら、障害者相談支援については、歴史も浅く、度重なる制度変更などもあり、その意義が関係者間に浸透し、十分に目的を果たしているか、どうか不透明である。

そこで、本研究では、障害福祉における相談支援の政策動向を概説するとともに、研究対象となる障害者相談支援システムの内容を示した上で、その中で重要な役割を担う基幹相談支援センターを対象にした調査結果について、社会福祉政策における伝達組織の特質に基づき分析枠組みを設定し、考察を加え、障害者相談支援システムにおける「実践課題の政策化」の現状と課題を明らかにする。

1 障害福祉における相談支援の政策動向

戦後、わが国における障害者相談支援（以下相談支援という）は、1948年（昭和23年）の児童福祉法の施行、1950年（昭和25年）の生活保護法、身体障害者福祉法の施行により行政機関に専門職が配置されたことから始まった。障害福祉分野においては、福祉事務所や児童相談所などの公的な相談機関に、身体障害者福祉司や児童福祉司が配置され、その後、1960年（昭和35年）に制度化された知的障害者福祉司とともにこれらの職は、現在でも行政における専門職として存続している。これらの専門職は公的機関に社会福祉主事として配置され、施設利用など制度利用の手続きや生活状況の把握など、措置制度の中で相談支援活動を行っていた。

そして、措置制度から利用者選択制度へと社会福祉制度が大きく変化する中、相談支援については、1995年（平成7年）の「障害者プラン～ノーマライゼーション7カ年戦略」の中で「総合的な支援体制の整備」という方針に基づき、身近な地域において、障害者に対して総合的な相談・生活支援・情報提供を行う事業を概ね人口30万人にそれぞれ2か所ずつ実施することが目標とされた。それに伴い身体障害者、障害児及び知的障害者、精神障害者に対する「市町村障害者生活支援事業」、「障害児（者）地域療育等支援事業」、「精神障害者地域生活支

援事業（精神障害者地域生活支援センター）」が創設、予算化された。

初めて相談支援が用語として法制化されたのが2000年（平成12年）である。この年、成立、公布された「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」により、身体障害者福祉法の一部改正が行われ、身体障害者相談支援事業が身体障害者福祉法上の事業に、また、併せて知的障害者福祉法の一部改正も行われ、知的障害者相談支援事業が知的障害者福祉法上の事業に追加された。さらには、児童福祉法の一部改正に伴い、児童福祉法上の事業として、障害児相談支援事業が追加され、重要な位置づけをもつこととなった。

相談支援の制度化については、2006年（平成18年）4月に施行（完全施行は同年10月）された障害者自立支援法で実現した。相談支援事業を都道府県及び市町村の責務とし、計画的な地域生活支援を提供するため、事業者サービス利用の斡旋、調整、モニタリングを含む計画の作成を義務付けた。経費については個別給付としたが、その対象は極めて限定的なものであり、全ての利用者に対して個別給付を提供する制度ではなかった。また、同年10月、国は「障害者自立支援法における相談支援事業の概要について」（厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部）の中で、「障害者の地域生活を支援するために、個々の障害者の幅広いニーズと様々な地域の社会資源の間に立って、複数のサービスを適切に結びつけて調整を図るとともに、総合的かつ継続的なサービス供給を確保し、さらには社会資源の改善及び開発を推進すること。そしてそれを具体的に行うのが、相談支援事業であり、その中核的役割をなす地域自立支援協議会の使命である。」と明示した。

2008年（平成20年）の社会保障審議会障害者部会においては、障害者自立支援法の3年後の見直しに向けた検討が行われ、「障害者がさまざまなサービスや地域資源等も活用しながら、地域で自立して安心して暮らしていけるよう、①地域における相談支援体制の強化、②ケアマネジメントの充実、③自立支援協議会の充実、という観点から相談支援の充実を図るべき」との提言が出された。それを受けて2010年（平成22年）12月に公布された「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」（以下「改正法」2012年4月1日施行「」は省略して表記）では、サービス利用計画作成費対象者の拡大や自立支援協議会の法定化、基幹相談支援センターの設置など相談支援の充実のための制度化が図られた。こうした取り組みは、2013年（平成25年）4月から施行されている「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（以下「障害者総合支援法」「」は省略して表記）でも引き続き進められている。その中でも、サービス利用計画作成費対象者の拡大については、2015年（平成27年）度から支給決定を行う際には、対象者に対してサービス等利用計画案・障害児支援利用計画案の提出が必要となり、その完全実施を実現する体制整備が求められるようになったが、現場レベルでは、相談支援専門員不足などの要因もあり、とするとサービス等利用計画案の作成数に固執し、量をこなすことに迫られて、本来めざすべき相談支援の意義や目

的を見失ってしまうのではないかと筆者は危惧している。

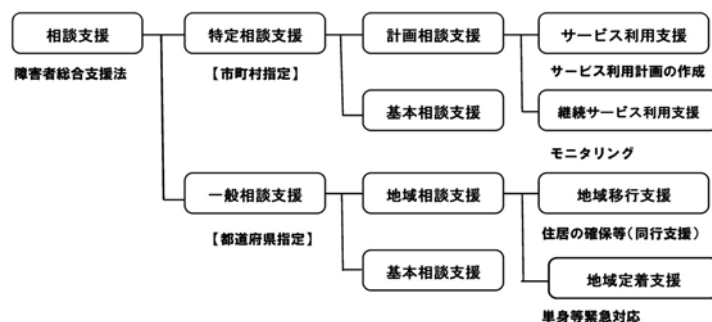
2 障害者相談支援システムとは

次に、本研究の対象となる障害者の相談支援システムについて述べることにする。本研究では、障害者総合支援法における相談支援事業を実施する各組織と、それらの運営、関係者・関係機関との連携・ネットワーク等の体制（以下相談支援体制）を障害者相談支援システムと整理する。

まず、相談支援事業については、障害者総合支援法の中では図表1のように規定されており、各事業の体系は図表2のとおりである。

第五条 17 この法律において「相談支援」とは、基本相談支援、地域相談支援及び計画相談支援といい、「地域相談支援」とは、地域移行支援及び地域定着支援をいい、「計画相談支援」とは、サービス利用支援及び継続サービス利用支援をいい、「一般相談支援事業」とは、基本相談支援及び地域相談支援のいずれも行う事業をいい、「特定相談支援事業」とは、基本相談支援及び計画相談支援のいずれも行う事業をいう。

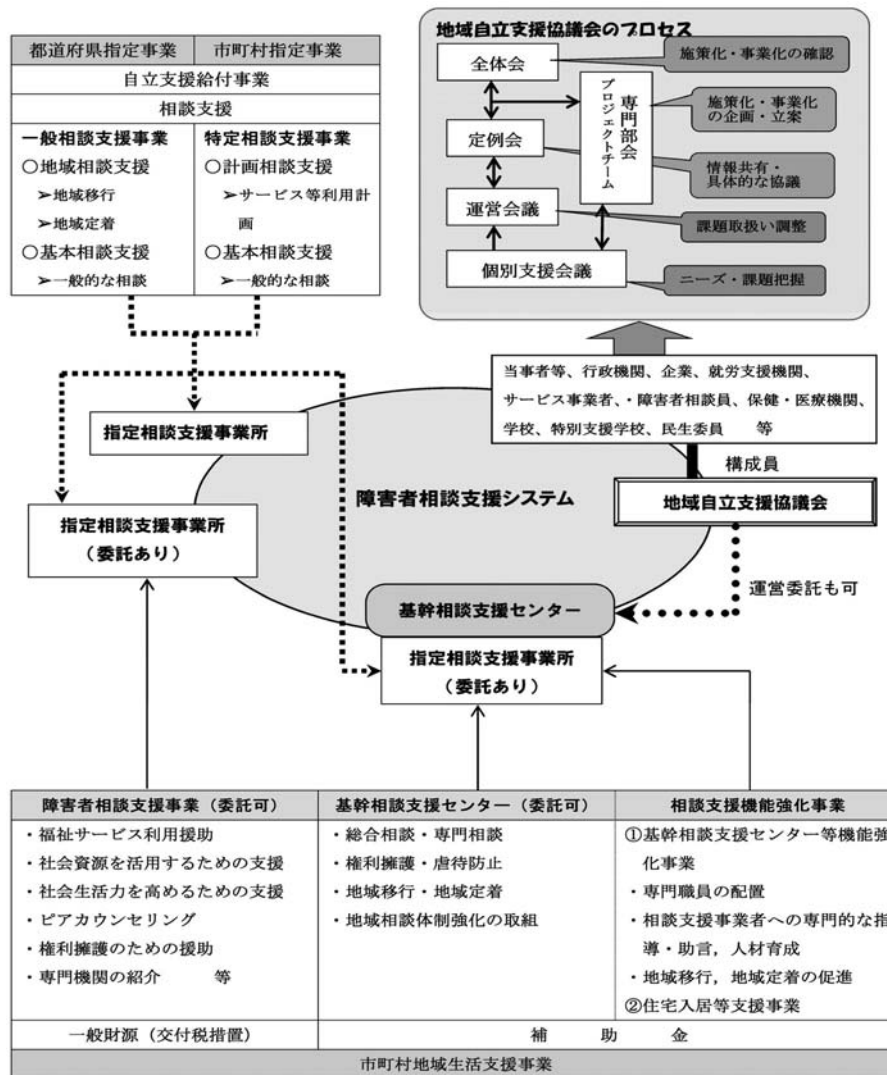
図表 1



出典：A市自立支援協議会報告書を筆者が修正

図表 2

これらを踏まえ、障害者相談支援システムの構造を図表3のとおり整理する。障害者総合支援法では、相談支援事業を実施する組織について、生活問題等に困っている人から気軽に相談に応じ、必要な情報の提供や助言を行い、サービス事業者との連絡調整などを含め総合的な支援を提供する、いわゆる「一般的な相談」を行うことを「基本相談支援」と明記した。また、施設入所している障害者や精神科病院に入院している精神障害者に対して住居の確保その他地域生活に移行するための活動に関する相談を行う「地域移行支援」と、居宅において単身で生活する障害者に対して緊急の事態に対応して相談を行う「地域定着支援」を合わせて「地域相談支援」とし、先の「基本相談支援」とこの「地域相談支援」の双方を行う取り組みを「一般相談支援事業」として定めた。また、同じく「基本相談支援」に加えて、障害者の心身の状況



出典：筆者作成

図表3

や置かれている環境、サービス利用の意向を勘案して「サービス利用支援等利用計画」を作成する「計画相談支援」を「特定相談支援事業」と定めており、「一般相談支援事業」や「特定相談支援事業」を行う事業所を総称して、「指定相談支援事業所」（以下「 」は省略）と位置づけた。この指定相談支援事業所の役割は、中立・公平に事業所を運営し、業務を行うとともに、市町村や地域の障害福祉サービス事業所等との連携強化に取り組むことである。なお、指定相談支援事業所の中には、障害者総合支援法の「障害者相談支援事業」を市町村から委託を受ける指定相談支援事業所もある。これは通常、「委託相談支援事業所」（以下「 」は省略）と呼ばれているが、この委託相談支援事業所は、福祉サービスの利用援助のほか、社会資源を

活用するための支援，社会生活力を高めるための支援，ピアカウンセリング，権利擁護のための援助に取り組むなど地域の拠点として重要な役割を果たしている。また，改正法施行以降，地域相談体制強化の取組を含めそれら事業の充実のために創設された「基幹相談支援センター」（以下「 」は省略）の運営を受託し，より拠点性を高める委託相談支援事業所も出てきている。

基幹相談支援センターについては，改正法で法定化され，その後の障害者総合支援法でも，地域における相談支援の中核的な役割を担う機関として整理されている。基幹相談支援センターは，市町村が設置することができ，また，その業務を地域の相談支援事業所に委託することもできる。業務内容は，①障害種別や各種ニーズに応じた総合的・専門的な相談支援の実施，②権利擁護や虐待防止事業の実施，③地域移行や地域定着事業の実施，④ネットワークづくりや社会資源の開発・改善などの地域相談支援体制強化の取り組みとなっている。

こうした業務においては，地域の指定相談支援事業所等との連携が不可欠になるが，さらに，基幹相談支援センターの機能強化を図るため，市町村地域生活支援事業の相談支援事業として，専門的職員の配置と相談支援体制の強化に取り組む「基幹相談支援センター等機能強化事業」や，賃貸契約による一般住宅への入居支援や居住支援のための調整を行う「住居入居等支援事業（居住サポート事業）」が補助事業として創設された。

自立支援協議会は，障害者総合支援法では地域の関係機関・団体，障害福祉サービス事業者や医療・教育・雇用を含めた関係者が，地域の課題を共有し，地域の実情に応じた支援体制の整備について協議を行う場であり，地域における相談支援の中核的役割を果たすものとされている。位置づけについては，2010年（平成22年）12月，改正法の成立により法定化され，その後の2011年（平成23年）8月の障がい者制度改革推進会議総合福祉部会の「骨格提言」では，更なる強化充実の方向が示された。その結果，現在の障害者総合支援法では，設置については「努めなければならない」と努力義務が課せられるとともに，地域の実情に応じて名称を定められるようにと名称は「協議会」⁽¹⁾と改められ，協議会の構成員として障害者等とその家族が明記された。そして，自立支援協議会を設置したときは，市町村障害福祉計画を定め，又は変更しようとする場合には，あらかじめ，自立支援協議会の意見を聴くように努めなければならないことになり，これにより障害者や関係者，地域住民は地域の支援体制として，生活問題を解決するための具体的な場，「実践課題の政策化」を進める場を得たこととなった。

3 障害者相談支援システムにおける「実践課題の政策化」の現状

それでは，障害者相談支援システムにおける「実践課題の政策化」について，現状はどのようなになっているのか，A市障害者自立支援協議会の運営を受託しているA市基幹相談支援センターがA市の協力を得て実施した「相談支援におけるアンケート調査——A市基幹相談

支援センター」(以下「アンケート調査」)(別添資料参照)を分析し、考察する。

(1) 調査概要

① 調査主体

A市基幹相談支援センター(運営主体:社会福祉法人A市社会福祉事業団)

② 調査目的

地域における相談支援体制の充実・強化に向け、中核となる基幹相談支援センターについて、機能や他の相談支援事業所・行政機関等との連携など現状を把握するとともに、地域課題の集積や解決のための計画化・事業化などに関わる相談支援のあり方を検証する。

③ 調査内容及び実施期間・方法

調査内容としては、各自治体の概要をはじめ基幹相談支援センターの体制・機能・運営などに関わる項目、指定相談支援事業所や行政等機関間の連携に関わる項目、アセスメントや地域課題の集積、計画化・事業化など相談支援の展開過程に関わる項目に関するもので、全部で28の設問となっている。

調査の実施期間は、平成26年3月25日から同年4月28日の概ね1ヶ月。

調査は、質問紙を郵送し、郵送または電子メールで回答を受け取る方法で行われた。

④ 調査対象

調査対象は、自治体から自立支援協議会の運営を受託している基幹相談支援センターとし、調査主体が電話等で問合せ調査を行い抽出した。

⑤ 回答結果

調査対象52か所のうち、26か所より回答を得た。回答率は50%であり、回答者は全て基幹相談支援センターの職員である。

(2) 分析の枠組み

本研究の目的は、障害者相談支援システムにおける「実践課題の政策化」の現状を明らかにすることである。このため、政策的な視点に立ち、ギルバートらが示した「対象、給付、伝達体系(delivery system)、財源」の4つの政策次元を核心的分析対象とした政策分析フレームワーク⁽²⁾を援用し、研究対象となる障害者相談支援システムに対して、分析枠組みを設定した。「伝達組織」には、理想的なサービス配布システムとして「そのサービスが統合され、つながり、アクセスが容易で、責任あるもの」⁽³⁾が求められ、実現のためには「接近性」、「連続性」、

「統合性」、「責任性」の4つの条件が必要となるが、これら4つの条件は「伝達組織」が政策形成プロセスの中で果たす役割においても重要な視点となる。

以上のことを踏まえ、①問題把握プロセス、②問題共有プロセス、③問題の分析・集積プロセス、④企画・立案の実行・運用プロセスという政策形成のプロセスのごとに、障害者相談支援システムにおける生活問題の把握から課題の抽出、その解決のための計画化・事業化の取り組みについて「伝達組織」の効果的な運用に求められる4つの視点を重ね、図表4のとおりに分析枠組みを設定した。

| | |
|-------------------|--|
| ① 問題把握プロセス | 社会福祉の対象である個人の生活問題に対して、身近な場所で、気軽に幅広く相談に応えるための体制が整備され、その中で的確に問題把握ができるシステムとなっているのか（接近性） |
| ② 問題共有プロセス | 相談として持ち込まれた生活問題について、関係する機関の間で情報伝達や支援に対する意識・技術の共有を図るとともに、迅速かつ適切に連携し、地域全体で必要な支援を途切れなく提供するシステムとなっているのか（連続性） |
| ③ 問題の分析・集積プロセス | 生活問題を専門的な観点から分析し、社会福祉政策の対象となる地域課題を集積できるシステムとなっているのか（統合性） |
| ④ 企画・立案の実行・運用プロセス | 生活問題を解決するために企画立案、障害福祉計画への反映、計画化・事業化が実行できるシステムとなっているか（責任性） |

図表4 分析枠組みと内容

この分析枠組みを踏まえ、「アンケート調査」の全質問28問の中から関連する設問を15項目選択し、分析を試みた。この分析の枠組みと設問の関係は、図表5のとおりである。

| 分析の枠組み | 質 問 項 目 |
|-------------------|---|
| ① 問題把握プロセス | 問12 市民意識における一番身近な相談窓口 問13 「一般的な相談」への対応のための体制構築 問14 「一般的な相談」の体制整備に必要な条件 |
| ② 問題共有プロセス | 問6 相談支援事業所間の連携、相談支援事業所と基幹相談支援センターとの連携 問7 相談支援事業所と行政等関係機関との連携 問8 統一的なアセスメントシートの使用 問9 相談支援の手引きの作成 問15 サービスを統合した総合的な相談支援の実施 問16 総合的な相談支援の実施に必要な条件 |
| ③ 問題の分析・集積プロセス | 問17 地域課題の集積状況 問18 地域課題の集積のための必要要素 |
| ④ 企画・立案の実行・運用プロセス | 問20 政策形成に対する意識 問24 計画化・事業化の際の行政情報の提供状況 問25 計画等への反映や事業化等のルールとの状況 問28 計画化・事業化の実現のための必要条件 |

図表5 分析枠組みと質問項目の関係

(3) 結果及び考察

① 問題把握プロセス

相談支援において、「実践課題の政策化」を実現するには、まず、起点となる生活問題を発見するための体制整備の内容が重要である。調査では、市民意識における一番身近な相談窓口(問12)は、「行政機関の窓口」が15件(57.7%)と半数を超え、「委託相談支援事業所」の6件(23.1%)と合わせる8割に達している。一方で、「民生委員など地域の社会資源」が0件となっており、福祉サービスの総合的な情報提供や申請の窓口となる行政機関と、その行政機関との関係が深い委託相談支援事業所が身近な相談窓口となっている。

また、生活問題の把握には、最初のアプローチとなる「一般的な相談」が重要となるが、その「一般的な相談」への対応のための体制構築(問13)については、「構築されている」が2件(7.7%)、「概ね構築されている」、15件(57.7%)を合わせると全体の3分の2の回答となり、体制としては概ね構築されていると言えなくもない。しかしながら、「構築されている」の回答が少数にとどまり、「一部しか構築されていない」も8件(30.8%)あることから、多様なニーズに的確に応えられる体制づくりの更なる必要性が示されていると解すべきであろう。また、「一般的な相談」の体制整備に必要な条件(問14)として、「相談支援専門員の知識と技術」が12件(25.5%)、「一般的な相談の重要性に対する関係者の意識」が9件(19.1%)、「一般的な相談に対応するための行政の支援」が7件(14.9%)と平均的な割合で専門職の資質の向上や関係者の意識、行政への取り組みへの期待が示されるとともに、「相談支援体制に対する全体的なビジョン」が15件(31.9%)と最多であることから地域の相談支援体制そのものを根本的に考え、構築する重要性も指摘される。

以上、当事者や地域住民が困難な場面に直面した時は、まず行政の窓口や行政と関係の深い委託相談支援事業所に足を運ぶものと実感されており、その点で言えば、行政が一義的に実践課題の把握ができる立場にあると言える。また、行政が地域の中で埋もれている個人の能力ではどうしてもできない生活問題を十分に把握できない場合には、「一般的な相談」を行う各指定相談支援事業所がその役割を担わなければならない。しかしながら、地域の生活問題を的確に把握し「実践課題の政策化」のスタートとして、その生活問題を顕在化させるには、市民からの一番身近な窓口として期待され、また、相談支援体制全体を調整、管理するなど、重要な役割を果たしている行政が深く関わり積極的に対応することが必要である。

② 問題共有プロセス

障害者本人のニーズに寄り添い、本人のストレングスを出発点にして、制度ありきではなく、フォーマル、インフォーマルを問わず、自立に向けた支援を行うには、地域における、関係機関間での情報共有と、さらに必要な支援を途切れなく提供する緊密な連携が必要である。調査では、相談支援事業所間の連携、相談支援事業所と基幹相談支援センターとの連携(問6)、

そして、相談支援事業所と行政等関係機関との連携（問 7）については、両回答とも「緊密な連携が図れている」が 12 件（46.2%）、「まあまあ連携が図れている」が 14 件（53.8%）となっており、大枠では、回答した全ての自治体で行政機関も含めた連携を図っている状況が示されている。また、具体的に支援する段階においては、サービスを統合した総合的な相談支援の実施（問 15）について、「概ね行われている」が 9 件（34.6%）、「一部ではあるが行われている」が 14 件（53.8%）との結果から、相談支援の目的に向けて、望ましい取り組みが概ね行われていると考えられる。しかしながら、相談支援を更に充実させるためには、問 16 において、複数回答ではあるが、総合的には相談支援の実施に必要な条件として「実効的な連携」が最多の 18 件（40%）を得ていることから、形だけではなく、関係機関間における実効的な連携が継続的な取り組みとして根付くことが求められている。具体的な取り組みとして、指標となる統一的なアセスメントシートの使用（問 8）については、「統一的なアセスメントシート作成の課題認識は持っている」が 9 件（34.6%）と最も多く、「行政の窓口を含め使用している」2 件（7.7%）と「相談支援事業所すべてで使用している」7 件（26.9%）を合わせても 4 割弱となっている。また、相談支援の手引き（ガイドライン）の作成（問 9）については、「作成している」が 4 件（15.4%）と少数であり、「作成を検討している」1 件（3.8%）と「作成の意向はある」7 件（26.9%）を合わせても、全体の半数程度にとどまっている。一方、「作成する予定は全くない」は 10 件（38.5%）となっている。

こうしたことから、「実践課題の政策化」に必要な情報の共有化や関係機関の連携については、目的は理解され、枠組みとしては出来上がっているが、実効的かつ技術的な視点からみると、アセスメントの段階で有効となる統一的なシートの使用は、重要性は認識されてはいるものの、取り組みは道半ばであり、また、相談支援業務全体を標準化するためのツールであるガイドラインの作成は、少数にとどまることから、問題共有プロセスの段階での問題把握は、現時点では十分とはいえない状況である。

③ 問題の集積・分析プロセス

個々の生活問題を解決できない場合には、そのケースを地域課題として集積し、課題を専門的な観点から分析するシステムが必要である。調査では、地域課題の集積状況（問 17）について、「地域の課題を集積する組織やツールがあり、うまく機能している」4 件（15.4%）と「地域の課題を集積する組織やツールはあるが、うまく機能していない」16 件（61.5%）を合わせると、8 割近くの自治体で仕組みは整備されている。しかしながら、「地域の課題を集積する組織やツールはあるが、うまく機能していない」が最多であり、実効的なものとなっていない状況である。また、地域課題の集積のための必要条件（問 18）については、2 つ以内の選択ではあるが、「行政職員と相談支援事業所職員との協働」が 12 件（27.3%）、「地域の中にある個々の生活問題の丁寧な現状把握」が 11 件（25.0%）、「個々の生活問題を科学的に分析し、

地域課題として集積する能力」が9件(20.5%)と並んでいる。また、地域課題の集積・分析の場としては、具体的には問17の自由回答で、多くは自立支援協議会が挙げられている。

以上のことから、地域課題の集積・分析の場として、自立支援協議会は法定化の影響もあり多くの自治体で整備されてはいるものの、うまく機能していない現状がある。その原因としては、各自立支援協議会で十分に問題把握の積み重ねが行われていないことや行政職員と相談支援事業所職員との協働した取り組みがなされていないこと、さらには、携わる関係者に科学的な分析力も含めた必要な能力が備わっていないことなど、構成員の意識や運営方法等も含め仕組み自体が成熟していないものと考えられる。

④ 企画・立案の実行・運用プロセス

「実践課題の政策化」の最終段階となる地域課題を解決するための企画立案や障害福祉計画への反映、計画化・事業化などの現状はどのようになっているのか。検討された企画案の障害福祉計画等への反映や、事業化等のルール状況(問25)については、「計画化・事業化に関し、検討項目として扱われている」が11件(42.3%)と最多で、続いて「参考意見として受け止められている」が8件(30.8%)となっている。しかしながら、確実な計画化・事業化が見込める「前提として取り扱われている」は2件(7.7%)と最少である。また、地域課題の計画化、事業化の検討の際の、財政や企画立案等の関する行政情報の提供状況(問24)については、「ある程度提供されている」が15件(57.7%)と半数以上を占めてはいるが、「求めたもののみ提供されている」が5件(19.2%)、「全く提供されていない」も2件(7.7%)あることから、政策形成を進めるために行政が積極的かつ十分に情報提供しているとまでは言えない状況である。こうした中で、計画化・事業化など政策形成に対する意識(問20)については、「常に必要である」が19件(73.1%)と7割を超え、「一定程度必要である」の7件(26.9%)を加えると全ての自治体でその必要性が認識されており、日々の業務においても社会資源の改善・開発につながる政策形成を意識することの重要性が示されている。また、計画化・事業化の実現のための必要な条件(問28)としては、3つ以内の回答ではあるが、地域課題の集積から解決のための企画立案や合意形成など一連の政策形成の場として位置づけられる「自立支援協議会の充実と活発な活動」が22件(29.7%)、続いて「日ごろからの相談支援事業所と行政との官民協働」が12件(16.2%)となっている。

以上のことから、現状では、自立支援協議会など相談支援システムの中で検討された案は、障害福祉計画の作成段階で検討課題や参考事例として議論の遡上には乗るが、必ずしも計画化・事業化されるものとなっていない。このことは、相談支援システムの段階で、地域課題に対して関係者が問題を的確に把握し、既存制度等の状況を科学的に明らかにするとともに、補助金や助成金等特定財源の確保を含めた実効的な企画案ができていないことも原因の一つとなっているのではないかと。「実践課題の政策化」を実現するには、相談支援における政策形成

の場となっている自立支援協議会の活性化やその運営原理である官民協働の推進が重要である。それに深く関わる現場の相談支援事業所職員は、相談支援をソーシャルワークとして位置づけ、政策形成を意識して日々の相談支援業務を行うという考えは持っているものの、それを具現化するまでには至っていない。更なる努力が期待される。

お わ り に

最後に、障害者相談支援システムにおける「実践課題の政策化」の課題について述べておく。まず、「一般的な相談」を充実・強化する実効的な相談支援体制の構築が課題として挙げられる。「実践課題を政策化」には、そのスタートとなる問題把握のプロセスにおいて、炙り出される課題に真摯に向き合い、既存の制度や枠組みに固執せずに社会変革の視点から、問題解決の方策として計画化・事業化について意識し、取り組むことが重要であり、その際の対応次第によってその後の相談支援のプロセス場面での展開が異なってくるのである。それには、相談支援の入り口となる「一般的な相談」の場やあり方が重要となる。調査結果では、「一般的な相談」を充実させ安定的な相談支援体制を構築するには、行政の深い関与が不可欠であると示されたが、各自治体において、よりニーズを踏まえた障害者福祉施策や事業を展開しようとするならば、行政は相談支援の入り口となる「一般的な相談」の位置づけや体制を強化する必要がある。そして、その「一般的な相談」を含め安定的な相談支援体制を構築するには、各地域、市町村における相談支援体制のあるべき姿となる「ビジョン」を策定することが肝要であり、地域づくりを担う関係者や行政が集い、ソーシャルワークとしての相談支援をどのような形で実現するのか、真剣に検討しなければならない。

課題の二つ目としては、地域課題を集約する際の前提となる問題の共有化に関する具体的な方策や技術の普及・習得が挙げられる。相談支援において「実践課題の政策化」を実現しようとするならば、問題を関係者間で情報として共有するだけでは不十分であり、一元的かつ統一的情報の整理やデータの収集など、政策形成のための根拠となる科学的視点に立った取り組みが必要である。調査結果では、情報の共有化や関係機関の連携については、目的は理解され、各自治体においては概ね枠組みは出来上がっているが、「実践課題の政策化」を実現するための実効的な取り組みについては、現時点では不十分であると示されている。今後は、それぞれの地域で、民間の事業所間で目的意識の共通化を踏まえた緊密な連携を図れるよう、福祉専門職である相談支援専門員には、環境づくりや技術向上への意識と行動が期待されるところである。

三つ目の課題としては、問題の集積・分析プロセスや企画・立案の実行・運用プロセスの場となる自立支援協議会の活性化が挙げられる。具体的には、関係者各々が政策形成スキルを獲得することが重要である。特に、相談支援専門員は、当事者ニーズや地域の実態を基本に、予

算編成の時期など行政運営の仕組みに関わる基本的な情報や既存施策・事業との整合性、予算規模や補助金などの財源確保策、他市町村特に同規模及び近隣の自治体での同種事業の事業化の状況など、事業化や予算化を図るための鍵となる情報を学習し、当事者と行政の間に立って当事者ニーズの計画化・事業化に尽力することが求められる。一方、行政職員には、共通の目的のために、様々なアイデアや戦略的なアドバイスを提供するとともに、上司への説得や関連部門職員への働きかけなど計画化・事業化のための組織内「協働」の関係構築を行う能力が求められる。こうした能力を獲得した人材を育て、自立支援協議会を活性化することが「実践課題の政策化」を実現し、市町村障害者福祉事業を充実させることになるのである。

最後になるが、障害者相談支援システムにおいて、中核となる基幹相談支援センターは、全国で214か所しかなく、複数市町村で設置しているところもあるが、設置している市町村は314で全体の18%にしか過ぎないこと⁽⁴⁾、また、その基幹相談支援センター同士の横の連携が図られていないことも大きな課題であると指摘しておきたい。先の「アンケート調査」においても調査対象を選出する際に、具体的な所在地や連絡先が一覧になっているものがなく、都道府県ごとに連絡をし、情報を収集しなければならない状況であった。障害者相談支援システムの中核となる基幹相談支援センターが多くの自治体で未だ整備されていないことは、その自治体において「実践課題の政策化」を戦略的かつ総合的に推進する拠点機能が不十分であること意味する。一方、基幹相談支援センターが整備されている自治体では、相談支援体制の枠組みはある程度出来上がり、基幹相談支援センター職員の「実践課題の政策化」に関する意識は高いが、継続して十分に成果を上げるところまでは達していない状況である。

以上が障害者相談支援システムの「実践課題の政策化」の現状であり、その仕組みが必ずしも市町村障害者福祉事業の充実につながるものとはなっていないことが明らかになった。しかしながら、現行の障害者総合支援法では、相談支援はそのシステムの中で把握、集積された課題を、自立支援協議会を通して、障害福祉計画に反映させ、計画化・事業化により解決することが期待されている。福祉実践の中で導き出された真のニーズに対応するための施策や事業を創造する仕組みとして相談支援を活性化するには、そこに携わる当事者や関係者、地域住民、行政職員の意識と行動にかかっており、そのことが十二分に機能すれば、障害者相談支援システムは各市町村の障害者福祉事業の充実に寄与するものとなるのである。

本研究は、現時点での障害者相談支援システムの現状と課題について多少なりとも明らかに出来たのではないかと考えている。他方、一般的な傾向として捉えるには、実証的な検討が不十分であることも否めない。今後は、事例収集とその分析をとおして、より具体的な論証ができるように更なる研究に取り組むこととする。

障害者相談支援システムの現状と課題（隅河内 司）

【資料】 障害者自立支援協議会アンケート（相模原市自立支援協議会実施）【一部抜粋】

《回答市の人口別状況》

| 区 分 | 市 数 | 区 分 | 市 数 |
|---------|-----------|----------|-------------|
| 10 万人未満 | 5 (19.2%) | ～70 万人 | 2 (7.7%) |
| ～20 万人 | 5 (19.2%) | ～100 万人 | 2 (7.7%) |
| ～30 万人 | 3 (11.6%) | 100 万人以上 | 3 (11.6%) |
| ～40 万人 | 1 (3.8%) | | |
| ～50 万人 | 5 (19.2%) | 計 | 26 (100.0%) |

問 6 相談支援を行う際に相談支援事業所間、あるいは相談支援事業所と基幹相談支援センターとの関係について、緊密な連携は図られていますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|--------------|----|-------|
| 1 | 緊密な連携が図れている | 12 | 46.2% |
| 2 | まあまあ連携が図れている | 14 | 53.8% |
| 3 | あまり連携が図れていない | 0 | 0% |
| 4 | 全く連携が図れていない | 0 | 0% |

問 7 相談支援を行う際に相談支援事業所と行政等関係機関との関係について、緊密な連携は図られていますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|--------------|----|-------|
| 1 | 緊密な連携が図れている | 12 | 46.2% |
| 2 | まあまあ連携が図れている | 14 | 53.8% |
| 3 | あまり連携が図れていない | 0 | 0% |
| 4 | 全く連携が図れていない | 0 | 0% |

問 8 貴市域では、相談支援について、統一的なアセスメントシートを使用していますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|--|---|-------|
| 1 | 行政の窓口も含め使用している | 2 | 7.7% |
| 2 | 相談支援事業所（基幹相談支援センター、委託相談支援事業所含む）全てで使用している | 7 | 26.9% |
| 3 | 一部の相談支援事業所で使用している | 3 | 11.5% |
| 4 | 統一的なアセスメントシートの作成に向けて検討中 | 2 | 7.7% |
| 5 | 統一的なアセスメントシート作成の課題認識はもっている | 9 | 34.6% |
| 6 | 統一的なアセスメントシートを作成する予定は全くない | 1 | 3.8% |
| | 未回答 | 2 | 7.7% |

問 9 貴市域の相談支援の標準化のために、相談支援の手引き（ガイドライン）を作成しておりますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|-------------------------|----|-------|
| 1 | 手引き（ガイドライン）を作成している | 4 | 15.4% |
| 2 | 手引き（ガイドライン）の作成を検討している | 1 | 3.8% |
| 3 | 手引き（ガイドライン）作成の意向はある | 7 | 26.9% |
| 4 | 手引き（ガイドライン）を作成する予定は全くない | 10 | 38.5% |
| 5 | その他 | 2 | 7.7% |
| | 未回答 | 2 | 7.7% |

資料 障害者自立支援協議会アンケート（相模原市自立支援協議会実施）【一部抜粋】（続き）

問12 貴市域において、市民の意識では、一番身近な相談窓口はどこだと感じていますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|---------------|----|-------|
| 1 | 行政機関の窓口 | 15 | 57.7% |
| 2 | 基幹相談支援センター | 3 | 11.5% |
| 3 | 委託相談支援事業所 | 6 | 23.1% |
| 4 | 指定相談支援事業所 | 1 | 3.8% |
| 5 | 民生委員など地域の社会資源 | 0 | 0% |
| 6 | その他 | 1 | 3.8% |

問13 貴市域の相談支援について、生活問題等に困っている人（関係者も含め）が身近で、かつ、気軽に相談できる体制、サービス等利用計画作成だけではなく、いわゆる一般的な相談や基本相談支援等（以下「一般的な相談」という）に対応する体制は構築されていると思っていますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|--------------|----|-------|
| 1 | 構築されている | 2 | 7.7% |
| 2 | 概ね構築されている | 15 | 57.7% |
| 3 | 一部しか構築されていない | 8 | 30.8% |
| 4 | 全く構築されていない | 0 | 0% |
| | 未回答 | 1 | 3.8% |

問14 「一般的な相談」に対応する体制を整備するには、必要なものは何であると思いますか、あてはまるものを選択して下さい（2つ以内）

| | | | |
|---|------------------------|----|-------|
| 1 | 「一般的な相談」の重要性に対する関係者の認識 | 9 | 19.1% |
| 2 | 「一般的な相談」に対応するための行政の支援 | 7 | 14.9% |
| 3 | 相談支援専門員の知識と技術 | 12 | 25.5% |
| 4 | 行政窓口の充実 | 2 | 4.3% |
| 5 | 相談支援体制に対する全体的なビジョン | 15 | 31.9% |
| 6 | その他 | 2 | 4.3% |

問15 貴市域では、専門的な助言や支援、地域のインフォーマルな社会資源などをメニューに入れて、その上でサービスを調整、統合した総合的な相談支援が行われていると思っていますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|-------------------------|----|-------|
| 1 | 概ね行われている | 9 | 34.6% |
| 2 | 一部ではあるが行われている | 14 | 53.8% |
| 3 | 行いたいと思っているが、現状では行う環境にない | 2 | 7.7% |
| 4 | わからない | 0 | 0% |
| 5 | その他 | 0 | 0% |
| | 未回答 | 1 | 3.8% |

問16 サービス調整が効果的に行われ、総合的な相談支援となるための必要な条件をどのように考えていますか、あてはまるものを選択し、該当する番号に○をつけて下さい（2つ以内）

| | | | |
|---|--|----|-------|
| 1 | 専門機関の積極的な関わり意識と具体的な取り組み | 7 | 15.6% |
| 2 | 行政窓口の積極的な関わり意識と具体的な取り組み | 4 | 8.9% |
| 3 | 相談支援事業所（基幹相談支援センター、委託相談支援事業所含む）の積極的な関わり意識と具体的な取り組み | 9 | 20.0% |
| 4 | 各機関や相談支援事業所（基幹相談支援センター、委託相談支援事業所含む）間の実効的な連携 | 18 | 40.0% |
| 5 | 相談支援に関わる行政施策の充実 | 6 | 13.3% |
| 6 | その他 | 1 | 2.2% |

【資料】 障害者自立支援協議会アンケート（相模原市自立支援協議会実施）【一部抜粋】（続き）

問 17 貴市域では、相談支援から導き出された個々の課題が、地域の課題として集積されていると思いますが、あてはまるものを一つ選択し、該当する番号に○をつけて下さい

| | | | |
|---|----------------------------------|----|-------|
| 1 | 地域の課題を集積する組織やツールがあり、うまく機能している | 4 | 15.4% |
| 2 | 地域の課題を集積する組織やツールはあるが、うまく機能していない | 16 | 61.5% |
| 3 | 地域の課題を集積する組織やツールがないため、うまく機能していない | 3 | 11.5% |
| 4 | わからない | 1 | 3.8% |
| 5 | その他 | 2 | 7.7% |

問 18 地域の課題を集積するには、何が必要であると思いますが、あてはまるものを選択して下さい（2つ以内）

| | | | |
|---|--|----|-------|
| 1 | 地域の中にある個々の生活問題の丁寧な現状把握 | 11 | 25.0% |
| 2 | 個々の生活問題を科学的に分析し、地域課題として集積する能力 | 9 | 20.5% |
| 3 | 行政職員の積極的な関わり | 2 | 4.5% |
| 4 | 相談支援事業所（基幹相談支援センター、委託相談支援事業所含む）職員の積極姿勢 | 4 | 9.1% |
| 5 | 行政職員と相談支援事業所（基幹相談支援センター、委託相談支援事業所含む）職員との協働 | 12 | 27.3% |
| 6 | 地域の課題を集積する組織の構成員の意識 | 4 | 9.1% |
| 7 | その他 | 2 | 4.5% |

問 20 日々の実践の中で、社会資源の改善・開発につながる計画化・事業化（政策形成）を意識することは必要だと思っていますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|-------------------------------------|----|-------|
| 1 | 計画化・事業化（政策形成）を意識することは、常に必要である | 19 | 73.1% |
| 2 | 計画化・事業化（政策形成）を意識することは、一定程度必要である | 7 | 26.9% |
| 3 | 計画化・事業化（政策形成）を意識することは、どちらかという必要ではない | 0 | 0% |
| 4 | 計画化・事業化（政策形成）を意識することは、全く必要ない | 0 | 0% |

問 24 貴市域において、地域課題の計画化や事業化を検討する際に、財政や企画立案に関する行政情報が提供される仕組みやルールなどの環境基盤はありますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|---------------------|----|-------|
| 1 | 行政情報が的確に提供されている | 1 | 3.8% |
| 2 | 行政情報はある程度提供されている | 15 | 57.7% |
| 3 | 行政情報は求めたもののみ提供されている | 5 | 19.2% |
| 4 | 行政情報は全く提供されていない | 2 | 7.7% |
| 5 | その他 | 3 | 11.5% |

問 25 地域課題の解決方法について、障害福祉計画への位置づけや事業化のルール化は図られていますか、あてはまるものを一つ選択して下さい

| | | | |
|---|-------------------------------|----|--------|
| 1 | 計画化・事業化することを前提に扱われている | 2 | 7.7% |
| 2 | 計画化・事業化に関し、検討項目として扱われている | 11 | 42.3% |
| 3 | 計画化・事業化に関しては、参考意見として受け止められている | 8 | 30.8% |
| 4 | 計画化・事業化に関しては、想定されていない | 2 | 7.7% |
| 5 | その他 | 3 | 11.58% |

【資料】 障害者自立支援協議会アンケート（相模原市自立支援協議会実施）【一部抜粋】（続き）

問 28 今後、地域の課題解決のための計画化・事業化を実現するには、どのようなことが必要だと思いますか、あてはまるものを選択して下さい（3 つ以内）

| | | | |
|----|---------------------------------------|----|-------|
| 1 | 自立支援協議会の充実と活発な活動 | 22 | 29.7% |
| 2 | 事業の必要性の周知 | 3 | 4.1% |
| 3 | 当事者の声や働きかけ | 5 | 6.8% |
| 4 | 住民や民生委員など地域全体の理解や後押し | 7 | 9.5% |
| 5 | 当該テーマの計画化・事業化に対するその対象者以外の障害者の理解 | 0 | 0% |
| 6 | 民間サイドにおける中心となる人材 | 0 | 0% |
| 7 | 相談支援事業所（基幹相談支援センター、委託相談支援事業所含む）の意識と行動 | 7 | 9.5% |
| 8 | 窓口となる行政職員の熱意と高い政策形成能力 | 4 | 5.4% |
| 9 | 首長や担当部署の所属長など、責任のある行政職員の理解 | 6 | 8.1% |
| 10 | ケース対応や情報交換など日頃からの相談支援事業所と行政との官民協働 | 12 | 16.2% |
| 11 | 地域住民や相談支援事業所、行政機関など間での福祉に対する価値観の共有 | 5 | 6.8% |
| 12 | その他 | 3 | 4.1% |

〔注〕

- （1）「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（以下「障害者総合支援法」）では、自立支援協議会の名称を「協議会」と改め、地域の実情に応じて名称を定められるようになったが、本稿では、従来の名称を使用し「自立支援協議会」と示すこととする
- （2）朴光駿「比較社会政策の素材としての東アジア社会政策—制度研究を超えて—」2013 年、社会政策学会特集原稿『社会政策』第 5 巻第 2 号、2 ページ
- （3）Neil Gilbert, Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 1974, Prentice-Hall, Inc Englewood Cliffs, New jersey, pp.109~110
- （4）厚生労働省が実施した『障害者相談支援事業の実施状況等の調査結果について（平成 25 年度調査）』、2 ページ

〔参考文献〕

- ・自立支援協議会の運営マニュアルの作成・普及事業企画編集委員会『自立支援協議会の運営マニュアル』2008 年日本障害者リハビリテーション協会（厚生労働省助成事業：平成 19 年度障害保健福祉推進事業）
- ・「障害者相談支援ガイドライン作成とその効果的な普及・活用方策のあり方検討事業」報告書（平成 22 年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業）平成 23 年 3 月
- ・「相談支援に係る業務実態調査報告書」（平成 25 年度厚生労働省障害者総合福祉推進事業）平成 26 年 3 月

（すみこうち つかさ 社会福祉学研究科社会福祉学専攻博士後期課程）
（指導教員 黒岩 晴子教授）

2014 年 9 月 29 日受理